

David et Goliath : L'équilibre fragile des relations énergétiques canado-américaines à l'aube de la création de Petro-Canada

David and Goliath: The Fragile Equilibrium in Relations Regarding Energy Between Canada and The United States at the Dawn of Creation of Petro-Canada

Annemarie Jacomy-Millette

Volume 13, numéro 4, 1982

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701421ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701421ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Jacomy-Millette, A. (1982). David et Goliath : L'équilibre fragile des relations énergétiques canado-américaines à l'aube de la création de Petro-Canada. *Études internationales*, 13(4), 633-655. <https://doi.org/10.7202/701421ar>

Résumé de l'article

During the 1970's and at the dawn of the 80's, the intervention of the Federal Government of Canada in the country's economic sector became more pronounced, thus following a Worldwide trend in that aspect. It is specially marked in the sector of energy where it supports the Canadianization objectives which run counter to foreign interests and investments, first and foremost american. This article gives an idea of the world context in which lies the choice for energy policies. It goes on to describe the evolution of these policies which firmly hinge on the North-South continental context. The objectives outlined in the National Energy Program cannot allow to ignore this essential variable, specially in the determination of means and measures to be used to further economic nationalism. Such are the pressures brought about, at the highest level, by the american administration under the presidency of Ronald Reagan.

DAVID ET GOLIATH: L'ÉQUILIBRE FRAGILE DES RELATIONS ÉNERGÉTIQUES CANADO-AMÉRICAINES À L'AUBE DE LA CRÉATION DE PETRO-CANADA

Annemarie JACOMY-MILLETTE*

ABSTRACT — *David and Goliath: The Fragile Equilibrium in Relations Regarding Energy Between Canada and The United States at the Dawn of Creation of Petro-Canada*

During the 1970's and at the dawn of the 80's, the intervention of the Federal Government of Canada in the country's economic sector became more pronounced, thus following a worldwide trend in that aspect. It is specially marked in the sector of energy where it supports the Canadianization objectives which run counter to foreign interests and investments, first and foremost american. This article gives an idea of the world context in which lies the choice for energy policies. It goes on to describe the evolution of these policies which firmly hinge on the North-South continental context. The objectives outlined in the National Energy Program cannot allow to ignore this essential variable, specially in the determination of means and measures to be used to further economic nationalism. Such are the pressures brought about, at the highest level, by the american administration under the presidency of Ronald Reagan.

Cette étude s'inscrit dans le contexte d'un programme de recherche pluri-disciplinaire portant sur les interventions gouvernementales dans les flux commerciaux internationaux. La dimension « continentale » de la politique énergétique du Canada à travers le prisme des variables qui ont présidé à l'adoption de nouveaux programmes, dont la création de Sociétés d'État du type Petro-Canada, en constitue une illustration. La période de temps considérée se situe de la fin des années soixante au début des années quatre-vingt. La méthode suivie pour la recherche est à la fois une analyse de textes et des interviews. Ce travail constitue la phase préliminaire de la recherche dans ce domaine**.

* CQRI, Université Laval.

** L'auteur remercie Miville Tremblay, assistant de recherche en 1980-1981 pour son intelligente collaboration à l'ensemble de la recherche ainsi que les collègues, les représentants de Petro-Canada, des ministères fédéraux intéressés et de l'industrie pétrolière qui ont bien voulu répondre à ses questions ou lui communiquer des textes alors inédits. Ses remerciements s'adressent également à la Fondation Donner qui a aussi financé les travaux de trois autres chercheurs de l'Université Laval. Cet article n'engage cependant pas leur responsabilité.

Les circonstances qui ont présidé à la naissance d'un certain nombre de sociétés d'État canadiennes (Crown corporations) dans le secteur énergétique¹ nous permettent de suivre et d'analyser les interventions du cabinet fédéral dans ce secteur névralgique de l'économie très fortement lié au système international, tout d'abord parce qu'il s'inscrit dans le contexte d'interdépendance des relations économiques internationales, officielles et transnationales, dont il constitue un aspect majeur, mais aussi à cause des implications stratégiques, de défense et sécurité de l'alliance des pays occidentaux. Or la politique de défense du Canada est continentale, c'est-à-dire étroitement liée à celle de son puissant voisin, essentiellement pour des considérations d'ordre historique, géopolitique et économique². De plus, les deux pays adhèrent à des valeurs culturelles communes, comme en témoigne une littérature abondante³. Les deux aspects relations économiques internationales et dimensions stratégiques sont intimement liés dans le cas des ressources énergétiques.

Dès l'abord rappelons une dimension factuelle et proposons une hypothèse. La donnée fondamentale qui éclaire la discussion et les choix possibles est le fait que le Canada est un exportateur net d'énergie, aujourd'hui aux États-Unis, demain également dans d'autres pays, mais un importateur net de pétrole depuis le milieu des années soixante-dix et qu'il continuera de dépendre à court et moyen termes d'importation de pétrole brut, principalement d'Arabie Saoudite et du Vénézuéla, les fournisseurs traditionnels, et d'autres pays comme le Mexique. L'interdépendance des acteurs du système international en matière énergétique s'impose. Pour le Canada richement doté de différentes sources d'énergie, la dépendance à l'égard du pétrole brut pour approvisionner l'Est du Canada, demeure une réalité à moyen terme, malgré la diminution récente de la demande⁴. La politique de ce pays en ce

1. Cf. Énergie atomique Canada, Eldorado nucléaire, Commission de contrôle de l'énergie atomique, Uranium Canada, Petro-Canada, Office National de l'Énergie, Office de répartition des approvisionnements d'énergie, Office des indemnités pétrolières, Agence de surveillance du secteur pétrolier.
2. M.A., CONANT, et F.R. GOLD, *Geopolitics and Energy*, Boulder, Col. Westview Press, 1978; E.N. KRAPELS, *Oil Crisis Management: Strategic Stockpiling for International Security*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1980; D.A. DEESE, et J.S. NYE, *Energy and Security*, Cambridge, Mass. Ballinger, 1981; *The Oil Import Question: A Report on the Relationship of Oil Imports to the National Security*, The Combined Task Force on Oil Imports Control (États-Unis), 1970.
3. Cf. M. ATWOOD, « Nationalism, Limbo and the Canadian Club », 86 *Saturday Night* 10-11 (1971); A. BAKER FOX, A.O., HERO et J. NYE, eds., *Canada and the United States*, New York, Columbia University Press, 1976; A. AXLINE; J.E. HYNDMAN, P.V. LYON et M.A. MOLOT, *Continental Community? Independence and Integration in North America*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974; L. BALTHAZAR, « L'évolution des relations canado-américaines », *Perspectives internationales*, 3-8 (1981); Lise BISSONNETTE, « Québec-Ottawa-Washington the Pre-referendum Triangle », 11(1) *American Review of Canadian Studies*, 64-76 (1981); J. EAYRS et R. SPENCER, eds., « The Canada-United-States Relationship », 26(1) *International Journal* (numéro spécial Canada-États-Unis, 1980-81); R.H. LEACH, « Canada and the United-States: A Special Relationship », 72 *Current History*, 145-9 (1977); P.V. LYON et D. LEYTON-BROWN, « Image and Policy Reference: Canadian Elite Views on Relations with the United-States », 32(3) *International Journal*, 640-71 (1977); J.L. MURRAY, ed., *Canadian Cultural Nationalism*, New York, New York University Press, 1977.
4. L'Office National de l'Énergie prévoit qu'en 1990 la demande de produits pétroliers s'établira à 92% par rapport à 1980, *Le Devoir Économique*, p. 1, *Le Devoir*, Montréal, 5.01.83

domaine ne peut, aujourd'hui et demain, être statique et élaborée en vase clos. Elle doit s'adapter à l'environnement national, continental (États-Unis), mondial et tenir compte des développements politiques, et socio-économiques du système international ainsi que des progrès rapides et majeurs de la technologie qui pourraient permettre une exploitation rentable des sables bitumineux de l'Alberta et faciliter l'exploitation des gisements d'hydrocarbure « offshore » et dans l'Arctique.

Nous posons comme hypothèse que la politique énergétique du Canada, définie par le gouvernement du premier ministre libéral Pierre Elliott Trudeau, s'inscrit dans l'objectif global de centralisation économique qui s'appuie à la fois sur une vision « nationaliste » de l'identité canadienne et sur la nécessité de l'intervention de l'État dans un secteur névralgique et crucial pour l'avenir économique du pays. Ce dernier trait est accusé en période de récession économique. La stratégie à cet égard est offensive à l'intérieur et à l'extérieur. Elle est défensive surtout à l'égard des États-Unis, c'est-à-dire des intérêts et investissements américains. L'attitude du gouvernement canadien à l'égard des États-Unis est, de ce fait, ambiguë. Elle est amicale ou conflictuelle selon les questions traitées. L'approche pragmatique et fonctionnelle du cas par cas prévaut. Il n'en demeure pas moins que ces relations sont globalement asymétriques et que le Canada se présente souvent comme David face à Goliath⁵.

La stratégie est résumée par l'expression « expansionnisme gouvernemental ». Parmi les moyens d'action figurent la panoplie des outils mis à la disposition des États modernes, tels les mesures fiscales, l'établissement des prix, la réglementation des exportations d'énergie, charbon, gaz naturel et électricité, les incitations à la prospection et à l'exploitation des ressources énergétiques des régions frontalières (arctique et « offshore »), à la production des énergies de substitution, enfin à des mesures d'économie de l'énergie. Ces mesures sont orientées vers la recherche d'énergie à prix raisonnable permettant de maintenir, voire d'améliorer, le niveau et la qualité de vie de la société canadienne, société post-industrielle c'est-à-dire « d'abondance », secouée néanmoins par la récession économique mondiale du début de cette décennie.

C'est le point de départ de la recherche sur l'évolution de la stratégie du gouvernement canadien depuis la fin des années soixante à l'aube de la décennie quatre-vingt. Le contexte est doublement conflictuel. Il l'est au plan international – il s'agit des relations canado-américaines. Il est aussi à l'intérieur du Canada, État fédéral où les principaux acteurs sont les onze gouvernements, le fédéral et les provinces productrices et consommatrices⁶. Il convient de mentionner deux autres acteurs nationaux, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, qui prennent de

5. John HOLMES, « Canada's Foreign Policy », 26(1) *International Journal*, 3 (1970-71); M. MACGUIGAN, « Canada and the United States in the 1980's: Partnership, Conflict or? », Ministère des Affaires extérieures, *Déclarations et Discours*, Doc. 82/1; L.S. EAGLEBURGER, « Les relations US-Canada », allocution du Secrétaire d'État adjoint américain chargé des Affaires européennes, le 1.10.1981.

6. L.M. THUR, ed., *Politique de l'Énergie et Fédéralisme*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1981; lire également l'article de A.D. HUNT et R.B. TOOMBS dans *Ibid.*

l'importance sous la poussée des revendications des groupes autochtones – Inuits et Amérindiens – et de leurs défenseurs.

Notons que parallèlement à cette évolution de la politique énergétique nationale, le mandat d'une société d'État, Petro-Canada, se transforme au cours de ses six premières années d'existence, 1976-1982⁷. Ce mandat, qu'il soit consigné dans les textes ou implicite, se ramène à deux orientations, *fenêtre ouverte sur l'industrie* du pétrole, ce qui permet une observation, une formation et une participation active, et *instrument du gouvernement*, c'est-à-dire levier économique pour la mise en oeuvre des politiques gouvernementales. Cependant si le premier aspect semblait l'emporter sur le second au début de 1976, six ans après, le deuxième domine la scène politico-économique canadienne. Cette évolution s'est concrétisée récemment par deux acquisitions, Petrofina-Canada en 1981 et le réseau de mise en marché et de raffinage de BP-Canada en 1982-1983, qui viennent s'ajouter notamment à celles d'Atlantic Richfield Canada en 1976 et de Pacific Petroleum en 1978. Ce qui fait de cette société d'État un acteur majeur sur l'échiquier énergétique. Ajoutons à ces deux dimensions, la dynamique interne de Petro-Canada qui favorise la naissance d'un pouvoir autonome privilégié, dont l'impact se fait sentir tant vis-à-vis de l'industrie du pétrole que du gouvernement.

Divers scénarios peuvent donc être envisagés pour l'avenir, même si un mouvement de pendule peut encore conduire à un autre équilibre dans ce jeu d'échecs ou de poker⁸, alors que les pions sont manipulés par différents acteurs, nationaux (fédéraux et provinciaux) et étrangers, publics et privés⁹. Un fait demeure, l'intervention du gouvernement canadien dans le domaine énergétique n'est pas un cas unique. Maints pays industrialisés, en voie d'industrialisation ou de développement choisissent cette voie. Les moyens utilisés diffèrent en degrés qui vont de la simple réglementation à la nationalisation pure et simple de tout le secteur. Cette intervention est causée par un certain nombre de facteurs, à placer dans le contexte de la « révolution » énergétique mondiale; ce sont les variables internes et externes.

Cet article ne peut être exhaustif compte tenu de la diversité des questions soulevées et de l'abondance des informations à l'état brut ou assorties de commen-

7. Parmi les personnes-ressources consultées et sans engager leur responsabilité, citons des représentants du secteur public ou mixte, tels George Tough et R. Williams (E.M.R.), H. Caloff (Finance), P. Scotchmer (ONE), O.H. Loken (Affaires indiennes), John H.M. Currie (CDC); également des agents des ministères fédéraux de ITC et Aff. Ext., R.T. Borden, P.T. Eastham, K.J. Merklinger, au Québec J. B. Bergevin (SOQUIP); du secteur privé tels Clarence Shepard (ex Gulf), Ian Smyth (CPA), G.A. Cumming (Royal Bank), et de Petro-Canada, tels Ray Campbell, J. Foster, A. Khazoom, D. O'Brien, J.B. Risdell.

8. James LAXER, *The Energy Poker Game, The Politics of the Continental Resources Deal*, Toronto, New Press, 1970.

9. Parmi lesquels on peut citer les ministres et sous-ministres fédéraux d'EMR, Finances, Affaires indiennes et du Nord, Industrie et Expansion Régionale, Commerce international, le président du Conseil du Trésor, les ministres provinciaux équivalents, les sociétés d'État comme CDC, CDIC, ONE, etc., les banques, les multinationales étrangères, les producteurs indépendants canadiens, les gouvernements étrangers, et les organisations intergouvernementales étrangères, OPEC, OIAPEC, AIE, l'opinion publique.

taires de la doctrine. Nous avons donc choisi de traiter de la politique énergétique canadienne dans son contexte continental. Un rappel de l'environnement mondial s'impose cependant, ce sera notre première partie. Nous retracerons ensuite l'évolution de la politique énergétique du Canada jusqu'à l'aube des années quatre-vingt, ce qui nous permettra de faire ressortir dans une troisième partie les objectifs fondamentaux dans lesquels doit se couler le rôle des sociétés d'État face aux contraintes et obstacles au pays et à l'étranger. Ces objectifs s'alignent-ils sur ceux du puissant voisin? Notre dernière partie, en guise de conclusion, résume donc les réactions américaines depuis l'adoption du programme énergétique d'octobre 1980.

I – L'ENVIRONNEMENT MONDIAL

En exergue notons que le cadre est mouvant et qu'il est difficile d'établir des scénarios valables pour l'avenir¹⁰. Tout d'abord il convient de situer la politique énergétique du Canada dans le contexte international des vingt années qui ont précédé la décennie quatre-vingt. Une deuxième dimension, régionale, le contexte des relations « Nord-Sud », Canada-États-Unis, s'intègre à la fois dans le système international et le sous-système national. Elle constitue en fait le fil d'Ariane qui permet d'avoir une meilleure perception de l'ensemble de la question, dans cette optique canadienne qui est la nôtre¹¹. Le poids des États-Unis à l'égard du Canada s'exerce pour notre propos sur les activités économiques. La question est bien connue. Ainsi les échanges commerciaux entre les deux pays s'élèvent en 1979 à presque 90 milliards de dollars¹², ce qui représente environ 70% du total des échanges commerciaux du Canada (contre 60.50% en 1961), alors que pour les États-Unis le commerce avec le Canada compte pour 20%. En 1981, *Statistique Canada* relève un surplus de 2.8 milliards de dollars (américains) en faveur du Canada, dans le commerce des marchandises entre les deux pays, à comparer avec les chiffres de 1.4 milliard pour 1980 et 600 millions pour 1979¹³. Fin 1978, la

10. *Un climat d'incertitude*, 17^{ème} exposé annuel (1980) du Conseil Économique du Canada; R. STOBAUGH and D. YERGIN, eds., *Energy Future*, Report of the Energy project at the Harvard Business School, New York, Random House, 1979; James E. GANDER, *Energy Futures for Canadians: Long Term Energy Assessment Program (LEAP)*, Ministère des Approvisionnements et services, Ottawa, 1978; National Energy Strategies Project. Sam H J. SCHURR, ed., *Energy in America's future: The Choices before Us: A Study*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1979; B.F. WILLSON, *The Energy Squeeze: Canadian Policies for Survival*, Toronto, J. Lorimer, 1980.

11. « Relations canado-américaines, textes sur la politique étrangère canadienne », Ministère des Affaires extérieures du Canada, Doc. 82/6; J.N. McDOUGALL, « North American Interdependence and Canadian Fuel Policies », dans B.W. Tomlin, ed., *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*, Toronto, Methuen, 1978.

12. Exactement 88,831,218 soit 43,439,372 pour les exportations du Canada et 45,392,846 pour les importations c'est-à-dire 67.69% des exportations canadiennes et 72.42% des importations, *Statistique Canada*; voir allocation de Mark MACGUIGAN au Centre for Inter-American Relations, New York, 30 septembre 1981.

13. *Globe and Mail*, Toronto, 3.9.1982, p. B10.

valeur des actifs contrôlés par les États-Unis au Canada était de \$73.9 milliards pour un total de 100 milliards. Plus de 24% des investissements américains, soulignons-le, se situent dans le secteur des hydro-carbures, pétrole et gaz naturel¹⁴. L'importance des relations bilatérales entre les deux pays ainsi que leur asymétrie sont éloquentement illustrées par ces chiffres.

Le contexte énergétique mondial¹⁵ est prioritairement celui du pétrole dont l'importance est mise en évidence par l'impact parfois dramatique de l'offre, au double plan de la quantité et des prix, sur la situation économique et financière mondiale. Ce rôle-clé s'impose après la Deuxième Guerre mondiale. Il évolue parallèlement à la croissance industrielle des pays développés facilitée, d'une part, par l'abondance de l'offre et une surévaluation des réserves et, d'autre part, par la faiblesse des prix du pétrole. Pendant les deux décennies soixante et soixante-dix la consommation du pétrole augmente considérablement ainsi que les prix.

Au début de la décennie quatre-vingt le pétrole constitue encore la part la plus importante de la consommation énergétique mondiale. Cette dépendance constituera vraisemblablement une réalité pendant les prochaines décennies, avec plus ou moins d'impact selon les pays. La forte consommation de pétrole accélère au cours des ans l'épuisement des gisements. C'est pourquoi l'adoption de mesures de conservation et l'utilisation d'autres sources d'énergie constituent des impératifs. Les pays importateurs sont touchés à des degrés divers, notamment en fonction de la division entre pays développés et pays en voie de développement et, à l'intérieur de chaque groupe, des ressources énergétiques prouvées ou potentielles.

En effet, selon les projections actuellement disponibles, les réserves de pétrole ne pourront compenser, même à moyen terme, l'épuisement des gisements d'hydro-carbures. Les prévisions de difficultés d'approvisionnement en pétrole varient sur la date (deuxième partie de la décennie quatre-vingt, années quatre-vingt-dix ou plus tard) mais pas sur le fond du problème. Les réserves de pétrole de type classique s'épuisent et l'exploitation et la production d'énergies de substitution n'augmentent pas à un rythme suffisant. Ces nouvelles énergies demandent une technologie de pointe encore embryonnaire dans beaucoup d'applications; elles coûtent cher et impliquent une lente progression dans le temps.

La question des prix se pose donc. Après la phase d'une source d'énergie bon marché – le pétrole – qui a succédé à l'ère du charbon, succède la phase du pétrole cher, prélude à une nouvelle ère énergétique où le gonflement des prix est certain, avec cependant des variations. Jusqu'au milieu des années soixante, les prix étaient fixés unilatéralement par les grandes sociétés de pétrole, multinationales en majorité américaines. Ce monopole disparaît alors que se précise le transfert du pouvoir de

14. T. ZAHAVICH « Curiosité statistique de la hausse de l'investissement étranger direct », *L'investisseur étranger*, automne 1981.

15. La doctrine est abondante; citons, par exemple, les études du groupe de recherche GREEN du Département d'économie de l'Université Laval; les travaux du *Energy Project* de la Harvard Business School; les rapports des multinationales du pétrole (cf. *World Energy Outlook*, 1980 de la Cie Exxon; rapport de février 1981, révisé en novembre, de la Cie Gulf-Canada, de la Banque Mondiale, de l'Agence Internationale de l'Énergie, de l'OCDE).

décision aux pays producteurs parmi lesquels ceux du Moyen-Orient occupent la première place, compte tenu de l'importance de leur production, de leurs exportations et de leurs réserves. C'est au début de la décennie soixante-dix que les premiers signes de la hausse des coûts du pétrole se concrétisent. Les deux crises ou chocs pétroliers de 1973-1974 et 1979-1980 accélèrent le mouvement, la période intermédiaire 1974-1978 étant marquée par un certain recul et, en fait, par une légère baisse des prix réels, et l'année 1981 marquant un frein à la montée des prix et même un recul, qui se poursuit en 1982, conséquemment à une offre trop abondante pour une demande en baisse, liée aux économies d'énergie mais surtout à la récession économique mondiale¹⁶.

La fluctuation des prix se conjugue donc à un glissement mondial des pouvoirs et des politiques¹⁷. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale et jusqu'au milieu des années soixante, la production et la distribution du pétrole étaient contrôlées par les multinationales du pétrole, les « Seven Sisters », dont cinq sont américaines¹⁸. Les rapports entre pays producteurs et multinationales ou entreprises transnationales étaient de type néocolonial. L'écèlement s'inscrira dans la foulée des revendications de souveraineté sur les ressources naturelles qui font l'objet de résolutions adoptées aux Nations Unies et dans les organisations internationales régionales du Tiers-Monde¹⁹.

Au début des années soixante se constitue l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) dont les membres forment une alliance à la fois défensive et offensive face aux multinationales. Au Canada, en s'inspirant de cette position quelques groupes de pression formulent des revendications similaires. Mais ce n'est qu'au début des années soixante-dix que ce front commun des membres de l'OPEP, en particulier le groupe de l'Organisation des pays arabes exportateurs de pétrole, commencera à donner des résultats positifs qui s'accroîtront après les deux crises pétrolières de 1973-1974 et 1979-1980. Le bloc n'est cependant pas monolithique; des divergences se révèlent aux conférences de l'OPEP sur les quotas et sur la fixation des prix du pétrole²⁰.

Le transfert du contrôle des approvisionnements pétroliers mondiaux est illustré par la société Exxon: en 1979, cette compagnie déclare que 56% de ses besoins sont

16. Voir par exemple sur ces questions les travaux d'Antoine AYOUB, dont *Énergie, prix, financement et équilibres économiques*, 1981, à paraître; *Role of Long Term Oil Prices in the Energy Transition Period*.

17. T. NEFF, « The Changing World Oil Market », dans D. DEESE and J. NYE, eds., *Energy and Security*, op. cit., pp. 23-46; B. LEVY, « World Oil Marketing in Transition », 36(1) *International Organization*, p. 113 (1982).

18. Exxon (filiale au Canada, Imperial Oil), Royal Dutch/Shell (Shell Canada), Mobil (Mobil Canada), Texaco (Texaco Canada), British Petroleum (British Petroleum Canada) Standard Oil of California (Chevron Canada), Gulf Oil (Gulf Canada).

19. Cf. par exemple Rés. A/2158 (XXI) Assemblée générale des Nations-Unies, 25.11.1966; et Rés. XVI.90 de l'OPEP du 25.6.1968.

20. W. J. LEVY, « Oil, an Agenda for the 1980's » 59(5) *Foreign Affairs* 1079 (1981); B. BOLLECKER-STERN, « L'OPEP et la crise de l'énergie », dans *La crise de l'énergie et le droit international*, Actes du colloque de Caen, Société française de droit international, Paris, Pédone, 1976.

assurés par des gouvernements étrangers alors qu'il y a dix ans 80% de ses approvisionnements bruts provenaient de ses « propres sources ». En 1970, les grandes compagnies de pétrole assurent 83% de la production au Moyen-Orient et 55% des activités mondiales. En 1973-1974, elles contrôlent le commerce de 64% de la production des pays non communistes. En 1979, leur part est ramenée à 46 %²¹.

La structure du commerce international du pétrole se transforme. Les pays producteurs reprennent le contrôle de leurs ressources au double plan de la production et des prix. Les multinationales du pétrole deviennent « a combination of contractor and sales agent for OPEC members »²². Les pays industrialisés deviennent dépendants de leurs sources d'approvisionnement en pétrole et constatent que l'époque de l'énergie à bon marché est révolue²³. La transformation des règles du jeu du marché du pétrole conduit les acteurs étatiques et transnationaux à conclure des arrangements avec les pays exportateurs, qui vont au-delà des simples achats de pétrole – le Canada entrera également dans ce jeu – et, dans le cas des États, à s'unir. À l'OPEP et aussi, dans une certaine mesure, à l'OAPEC, créée en 1968, ils opposeront l'AIE, (Agence Internationale de l'Énergie), fondée en 1974, dont le Canada est membre. L'AIE est cependant en position de faiblesse – position de demandeur – face au poids politico-économique de l'OPEP jusqu'en 1981²⁴; c'est surtout un organe de consultation, d'échange de points de vues, qui doit établir une concertation, difficile à réaliser compte tenu de la divergence des besoins comme en témoignent, par exemple, les cas du Canada exportateur net d'énergie et celui du Japon importateur à 90% d'énergie. La nouvelle distribution des atouts politico-économiques a constitué un événement majeur et, de ce fait, un tournant de l'histoire.

Le rapport de force se modifie également en raison de la concentration des principales réserves de pétrole au Moyen-Orient, principalement en Arabie Saoudite, où les considérations politiques sont étroitement liées aux données économiques. Ce pays possède en effet les plus importantes réserves prouvées, environ 23% du total mondial et presque 35% de l'ensemble de l'OPEP. Or les pays de l'OPEP contrôlent environ 65% des réserves conventionnelles mondiales de pétrole brut²⁵. On constate donc une transformation radicale et structurelle des échanges autrefois

21. *Energy Future*, op. cit., 1979; *World Energy Outlook*, Exxon, 1980; Rapport de Gulf Canada, révisé en novembre 1980; *Petroleum Economist*, 1980, p. 177; « Modeling OPEC Behaviour: Economic and Political Alternatives », 35 *International Organization*, 241, 1981.

22. *Energy Future*, op. cit., p. 31; F.J. AL-CHALABI, *OPEC and the International Oil Industry: A Changing Structure*, London, 1980.

23. Cf. la guerre du Kippour de 1973 et ses suites, embargo sélectif imposé par les pays arabes exportateurs de pétrole, diminution des approvisionnements, d'où une brutale augmentation des prix du pétrole; fin 1978 et en 1979-1981, la révolution iranienne, la guerre Irak-Iran.

24. J.E. KATZ, « The International Energy Agency: Energy Cooperation or Illusion », 144 *World Affairs*, 55, 1981.

25. *Energy Future*, op. cit., 1979; les pays membres de l'OPEP exportaient en 1979 environ 90% des exportations mondiales.

concrétisés par des accords imposés par les grandes sociétés de pétrole et aujourd'hui par des contrats négociés entre États exportateurs et consommateurs – ou par l'intermédiaire de leurs sociétés d'État. L'État exportateur devient un acteur international privilégié et la société d'État, instrument entre les mains des gouvernants, traduit le rôle croissant du secteur public dans l'économie. Qu'en est-il au Canada pendant ces deux dernières décennies ?

II – L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE DU CANADA²⁶

Sur le continent nord-américain le Canada, puissance moyenne, voisine d'une superpuissance, tout comme le Mexique, est entré dans l'ère du pétrole en 1947 avec la découverte d'un gisement à Leduc près d'Edmonton en Alberta, alors qu'on avait déjà trouvé de nombreux gisements de gaz naturel²⁷. Ce pays est un des plus importants consommateurs d'énergie par habitant en raison de sa vaste superficie (près de 10 millions de Km²), de la faible densité de sa population (2 au Km²), de la rigueur du climat, et d'une politique d'énergie à bon marché pendant de nombreuses années. Il est passé depuis 1867 du bois au charbon, puis au pétrole, gaz naturel et électricité²⁸. Pendant les années qui suivent la découverte de Leduc, le Canada adopte une politique énergétique à orientation continentale, (c'est-à-dire « Nord-Sud »), prolongement naturel des liens tissés au cours des ans avec les États-Unis et resserrés dans le domaine qui nous intéresse pendant la Deuxième Guerre mondiale.

Les gouvernements qui se succèdent à Ottawa jusqu'au début de la décennie soixante-dix défendent les intérêts des provinces productrices, Alberta, Colombie-Britannique et Saskatchewan. Notons que l'Alberta détient environ 85% des réserves de gaz et pétrole et la totalité des réserves de sables bitumineux²⁹. Le gouvernement canadien négocie avec les États-Unis une augmentation des importations de pétrole et de gaz canadiens. Or l'industrie pétrolière est alors financée en grande partie par les capitaux étrangers, majoritairement américains, placés dans des filiales des entreprises multinationales du pétrole. D'où les accusations portées par certains observateurs que, en matière énergétique, les décisions gouvernementales du fédéral et des provinces productrices ont pour objectif de maximiser les

26. Un grand nombre d'études, articles et ouvrages font le point de la question; voir par exemple, au niveau fédéral les rapports et études des ministères de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des Affaires indiennes et du Nord, du Conseil des Sciences; du Conseil économique, etc.; au niveau provincial, les rapports et études des ministères de l'Énergie, des commissions et établissements publics et des sociétés mixtes de l'énergie; les articles publiés depuis 1980 dans la revue *Analyse des politiques*; les travaux du Fraser Institute, de Vancouver, du Canadian Institute of Resource Law, de l'Université de Calgary, du Canadian Energy Research Institute, de Calgary, etc.

27. *The Review*, Imperial Oil, 1980 (3), p. 5; *Politique canadienne de l'énergie*, phase I, vol. I, 1973.

28. De 1950 à 1977, le pourcentage de consommation de pétrole passe de 29.8 à 44.7, celui du gaz naturel de 2.5 à 18.8, celui du charbon baisse de 47.6 à 8.9; celui de l'hydro-électricité change peu: 20.1 à 24.6. *Energy Future for Canadians*, op. cit.

29. *Politique de l'Énergie et Fédéralisme*, op. cit., « Canadian Energy Policy and Federalism », A.D. HUNT and R. B. TOOMBS, 1981.

exportations aux États-Unis et en conséquence de répondre à des priorités et besoins américains et non canadiens³⁰.

Dès 1961, le premier ministre conservateur John Diefenbaker établit une division du marché intérieur du pétrole le long de la vallée de l'Outaouais, la ligne Borden. Le pétrole et le gaz canadiens de l'Ouest alimentent cette région, les surplus étant exportés aux États-Unis. À l'Est de la ligne Borden le pétrole est importé à un prix inférieur au prix canadien.

Des considérations d'ordre géographique, climatique, économique et démographique expliquent cette division verticale, à l'échelle du continent nord-américain, du marché énergétique canado-américain qui s'intègre dans les échanges globaux bilatéraux entre les deux pays. Notons – par exemple – les liaisons naturelles Nord-Sud entre régions séparées par une frontière en un sens artificielle; les grandes distances entre l'Est et l'Ouest du pays (environ 2000 milles séparent les sources énergétiques situées à l'Ouest des principaux consommateurs ontariens et québécois); la structure du réseau de transport d'énergie (oléoducs traversant à la fois le Canada et le Nord des États-Unis); la rigueur du climat; la richesse des ressources énergétiques canadiennes pour une population à très faible densité regroupée principalement dans une bande qui longe au sud la frontière américaine. De plus, les statistiques fournies par les gouvernements intéressés (principalement le fédéral et l'Alberta) et par les sociétés de pétrole multinationales annonçaient d'abondantes réserves³¹. Enfin les cours mondiaux du pétrole se maintenaient à un bas niveau. Au cours de la décennie soixante-dix, ces arguments seront dépassés par les faits.

L'axe Nord-Sud des échanges suppose que les deux partenaires n'utilisent pas l'arme économique des barrières à l'importation, tarifaires et non tarifaires. Or l'entente canado-américaine des années soixante est fluide. Le gouvernement canadien est « ambivalent », partagé entre la volonté d'ouvrir aux ressources canadiennes le vaste marché américain et les revendications « nationalistes ». Le ministre de l'Énergie du Canada, Joe Greene, cherche à négocier une augmentation des exportations de pétrole aux États-Unis; il rencontre en décembre 1969 le Secrétaire américain à l'Intérieur et au cours d'une conférence de presse tenue à Washington accepte, et semble-t-il avec un certain enthousiasme, de reprendre les négociations pour l'établissement d'une politique énergétique continentale bénéfique aux deux parties. Cette politique couvrirait l'exploitation et la commercialisation de toutes les sources d'énergie. Les propos du ministre canadien sont cependant

30. Cf. P. SYKES, *Sell Out: The Giveaway of Canada Energy Resources*, Edmonton, Hurtig Publ. 1973; Mel HURTIG, « The Mismanagement of Canada's Petroleum Resources », dans James Laxer and Ann Martin, eds., *The Big Touch Expensive Job, Imperial Oil and the Canadian Economy*, Erin, Ont. Procépie, 1976; Ian McDUGALL, R. St-J. MACDONALD, D. JOHNSTON, R.J.H. HARRISON, *Economic Development with Environmental Security*, A Brief to the Canadian Council of Resource and Environment Ministers, 1972.

31. Mel HURTIG, *op. cit.*; Bruce F. WILSON, *The Energy Squeeze, Canadian Policies for Survival*, Toronto, J. Lorimer 1980, pp. 4-7; John A. OLTHIUS, dans « Prerequisites of a Self-Sufficiency Debate » in 6(3) *Analyse de politiques* 481 (1980), souligne que le Canada n'a jamais fait un inventaire valable des ressources et suggère de confier cette tâche à Petro-Canada.

désavoués rapidement et par le Cabinet fédéral et par leur auteur à la Chambre des Communes et à l'occasion d'allocutions publiques comme celle de Denver du 12 mai 1970 qui s'adressait aux membres de l'*Independent Petroleum Association of America*, alors qu'une position plus « nationaliste » et indépendante est défendue³².

Entre temps le gouvernement américain avait décidé d'imposer des quotas aux importations de pétrole du Canada. Une entente est conclue entre les deux pays à la fin de 1970, permettant l'entrée aux États-Unis du pétrole canadien. C'était quelques mois avant l'imposition de la surtaxe « Nixon » dont le Canada n'était pas momentanément exempté; les liens spéciaux antérieurs n'étaient donc plus reconnus. Entre 1970 et fin 1972 le Canada exporte des quantités importantes de pétrole aux États-Unis³³. Début 1973 et au milieu de l'année, le gouvernement canadien limite le volume des exportations de pétrole aux États-Unis, en vue de pallier l'augmentation de la demande et de tenir compte de nouvelles prévisions qui accusent une baisse significative des réserves³⁴.

Un mois avant la guerre du Kippour d'octobre, le Canada institue une taxe à l'exportation assortie d'un gel des prix internes du pétrole trois mois avant la publication d'une étude du ministère fédéral de l'Énergie. Ce document avait pour principal objectif de faire le point de la situation et d'analyser les différentes options qui se présentaient au gouvernement en matière de politique énergétique. Il concluait:

Le temps approche où le gouvernement devra décider si la politique publique milite en faveur soit d'une participation accrue soit d'une participation modifiée à l'exploitation des divers secteurs de l'énergie au Canada³⁵.

Le choc pétrolier de 1973 a eu des conséquences graves sur l'échiquier mondial. Il a provoqué tant au Canada qu'aux États-Unis l'élaboration de nouvelles stratégies. Le Canada était moins immédiatement touché grâce à la diversité et à la richesse de ses sources d'énergie (pétrole, gaz naturel, charbon, uranium, électricité). Cependant de nouveaux centres d'intérêts se profilaient et des groupes de pression réclamaient des changements. Les élections de 1972 avaient, en effet, porté au pouvoir un gouvernement minoritaire libéral dirigé par Pierre Elliott Trudeau qui avait, de ce fait, besoin de l'appui des membres du Nouveau Parti Démocratique (NPD), le tiers parti.

32. *Globe and Mail* du 5-12-1969, dans: *CIIA Monthly Report*, Toronto, décembre 1969; Saywell J., ed., *Canadian Annual Review for 1970*, p. 178, 439, ss.: G. CLEVELAND, *The Energy Con-Game*, 1972; également *Débats* de la Chambre des Communes de la période considérée.

33. Fin 1972, le Canada exporte 1.2 million de barils par jour de pétrole aux États-Unis; voir *Revue statistique du Canada*, publiée par *Statistique Canada* pour les importations et exportations énergétiques du Canada; voir aussi *Financial Post Survey of Mines and Energy Resources*, 1980.

34. Par l'intermédiaire des licences d'exportation délivrées par l'Office National de l'Énergie; les réserves de pétrole brut classique ont commencé à diminuer au Canada en 1969; entre 1969 et 1979 la baisse est de 35% (réserves prouvées), B.F. WILLSON, *The Energy Squeeze*, op. cit., p. 6.

35. *Politique canadienne de l'Énergie, phase 1*, op. cit., p. 214.

Le NPD, sous la direction de David Lewis et Tommy C. Douglas, s'opposait au pouvoir des multinationales et préconisait l'intervention directe du gouvernement dans le secteur énergétique. Pour ce parti, « Canadians had long felt that their natural resources have been mismanaged and given away to the United States at bargain basement prices »³⁶. Il réclamait l'établissement d'un contrôle rigoureux sur l'industrie du pétrole en vue de réaliser l'autosuffisance énergétique et de fixer des prix raisonnables. C'était ni plus ni moins faire disparaître ou nationaliser les filiales des multinationales du pétrole, en majorité, américaines qui, selon le NPD, imposaient au Canada les priorités de leur pays. Le NPD proposait la création d'une société nationale de pétrole chargée à la fois des achats de pétrole et de gaz naturel au pays et à l'étranger et de la distribution à travers le Canada³⁷. C'était donc un changement radical de la politique énergétique du pays que ce parti préconisait.

Au sein même du Parti libéral et à l'intérieur du Cabinet, une tendance se manifestait dans le même sens. De plus, des hauts fonctionnaires influents du ministère de l'Énergie et de l'entourage du premier ministre Trudeau voyaient dans cette intervention de l'État la meilleure solution aux problèmes de l'heure et également de l'avenir. Selon le politologue Larry Pratt, c'est au sein même du gouvernement fédéral que l'on trouvait les meilleurs avocats de la création de Petro-Canada³⁸. La crise pétrolière internationale avec son double aspect, pénurie d'approvisionnements et hausse brutale des prix, et les facteurs politiques internes ont ainsi conjointement contribué au changement d'orientation de la politique énergétique du gouvernement libéral. Les grandes lignes sont tracées par le Premier ministre en novembre 1973 dans un message télévisé, et concrétisées début décembre dans un projet de loi présenté à la Chambre des Communes³⁹.

Le Premier ministre y présente les grands axes d'une nouvelle politique du pétrole. L'objectif immédiat est d'assurer la continuité dans les approvisionnements de pétrole de l'Est du Canada pendant l'hiver 1973-1974, face à la pénurie mondiale; et l'objectif à moyen terme est de réaliser à la fin de la décennie 1970 l'autonomie énergétique du pays. « L'autonomie énergétique peut être évaluée par la mesure dans laquelle le Canada peut se passer du pétrole importé provenant de sources incertaines. Le gouvernement (l'a définie comme) la limitation des importations à 1/3 des besoins en stock d'alimentation ou à 800,000 b/j si cette dernière est la moins élevée d'ici 1985 »⁴⁰. Les moyens à utiliser vont de la suppression de la ligne Borden, qui divisait le pays en deux zones aux fins d'approvisionnement en pétrole, objectif immédiat (et ainsi la création d'un marché véritablement national du pétrole), à la création d'une société nationale de pétrole qui sera proposée

36. C. SYMES, « The Role of Petro-Canada », dans *The Big Touch Expensive Job*, op. cit., p. 101; c'est nous qui soulignons.

37. *Ibid.*; Voir aussi les Débats de la Chambre des Communes de l'automne 1973, dont l'intervention de T. C. Douglas le 25.10.1973.

38. Larry PRATT, dans *Public Corporations and Public Policy in Canada*, op. cit., p. 109.

39. Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie, *Hansard*, 6 décembre 1973, discours du Premier ministre.

40. O.N.E., *Le gaz naturel au Canada*, ministère des Approvisionnements, février 1979, p. XXIII.

quelques mois plus tard. Et, en fait, Petro-Canada commence ses opérations en janvier 1976. De nouveaux jalons sont posés dans un document publié la même année par le ministère fédéral de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Il est intitulé: *Une stratégie de l'énergie pour le Canada: politique d'autonomie*. En 1980 le programme énergétique national (PEN), proposé par Marc Lalonde, s'inscrit dans une problématique nationaliste et centralisatrice. Ce programme fera cependant l'objet d'une nouvelle évaluation. Des modifications y sont apportées à la suite des réactions au pays et à l'étranger, d'une part du secteur privé, d'autre part des instances gouvernementales provinciales et américaines. Une mise à jour du PEN est publiée en 1982. Parallèlement des déclarations ministérielles annoncent des changements à l'automne 1982 alors que le pendule semble amorcer un certain recul.

Le tournant de 1980 était prévisible pour les uns, radical aux yeux des autres. Il est amorcé lors du premier choc pétrolier, celui de 1973. Il se poursuit en 1976 et se précise après le deuxième choc pétrolier en 1979-1980. Il fait alors basculer l'ensemble de la politique énergétique canadienne dans le nationalisme économique à deux volets, intervention de l'État dans le secteur énergétique et canadianisation de l'industrie du pétrole. Plus concrètement au plan des approvisionnements, l'objectif-cible est à long terme l'autosuffisance énergétique mais à moyen terme la garantie des approvisionnements en hydrocarbures, comme le souligne dès 1973 en Chambre le ministre de l'Énergie Donald Macdonald⁴¹. La politique de développement intensif des exportations de pétrole et gaz naturel était abandonnée.

Ce nationalisme tend à se libérer des impératifs d'un contexte global de relations Nord-Sud, au sens nord-américain du terme, c'est-à-dire Canada-États-Unis, tout en maintenant cependant des liens privilégiés dans quelques secteurs bien choisis qui restent prioritaires pour le développement de ce pays. Les négociateurs canadiens travaillent souvent sur la corde raide du *give and take*, face à un partenaire dix fois plus puissant mais cependant quelque peu vulnérable alors que son indépendance énergétique en matière de pétrole disparaît et que sa dépendance vis-à-vis des importations étrangères s'accroît d'année en année⁴². Au niveau provincial canadien, le jeu est plus serré. Ainsi, le gouvernement albertain intervient dans le secteur, principalement par la réglementation et le régime fiscal. Au cours des ans sa position est ambiguë. Il est interventionniste progressivement tout en défendant les principes du libéralisme économique. Il sollicite l'appui du secteur privé, et indirectement des États-Unis, dans son conflit avec Ottawa, presque permanent entre 1974 et 1982.

41. *Hansard*, 1^{er} novembre 1973 (ministre de l'Énergie, Donald MacDonald); Voir aussi 6 décembre 1973 (Premier ministre).

42. *Energy Future*, op. cit.: entre 1973 et 1979 les importations de pétrole aux États-Unis ont presque doublé; *Avantages et inconvénients du voisinage avec les États-Unis*, Allocution de Mark MacGuigan à Cincinnati le 17 octobre 1980; Voir aussi H.J. FRANK et J.J. SCHANZ, *U.S.-Canadian Energy Trade: A Study of Changing Relationships*, Boulder, Col., Westview Press, 1978; L. WEVERMAN, « The Reluctant Bride: Canadian-American Energy Relations », dans E.W. Erikson and L. Waverman, eds., *The Energy Question: An International Failure of Policy*, vol. 2, North America, Toronto, University Press of Toronto, 1974.

L'accroissement de l'intervention graduelle de l'État dans le secteur énergétique, fruit des circonstances et des hommes, est donc évident depuis 1973. Il consacre le poids du gouvernement sur le secteur privé notamment par les choix en matière d'échanges internationaux et régionaux, de politiques fiscales, de fixation des prix, en un premier temps. Il s'agit toujours de réglementation. Le gouvernement établit le cadre des règles du jeu à l'intérieur duquel les acteurs s'affrontent. La deuxième phase verra s'accuser le contrôle direct de l'État, essentiellement l'État fédéral, qui devient un acteur privilégié et, ce faisant, se heurte souvent aux visées et politiques des provinces productrices.

Le Canada produit plus d'énergie qu'il n'en consomme, ce qui signifie que « ses options énergétiques sont suffisamment ouvertes pour éviter toute réorientation brutale vers des solutions peu compatibles avec ses objectifs sociaux... », comme le rappelle en octobre 1980 Marc Lalonde (PEN). Mais le Canada dépend encore aujourd'hui et à moyen terme au moins jusqu'aux années quatre-vingt-dix et vraisemblablement jusqu'au début du XXI^{ème} siècle, du pétrole importé pour approvisionner l'Est du Canada, selon les prévisions des deux secteurs, le public et le privé. Ces prévisions varient dans le temps. Parmi les facteurs qui les affectent, l'évolution de la situation mondiale et nationale depuis l'adoption du PEN⁴³.

Les mesures gouvernementales – aux deux niveaux, le fédéral et le provincial – qui se succèdent et se regroupent dans le temps, portent, dans notre contexte, sur quelques problèmes bien définis. Elles constituent à chaque étape une politique plus ou moins bien articulée. Parmi ces questions, reprenons comme prioritaires les points suivants : établissement des prix du pétrole et du gaz naturel, régime fiscal et réglementation des importations et exportations d'énergie.

L'établissement des prix conditionne le montant à partager entre les parties intéressées, d'où son importance. Il détermine également, lorsqu'il s'agit de l'étalon 'pétrole brut classique', les possibilités ultérieures de développement des énergies de substitution, énergie synthétique notamment. La majorité des économistes de ce pays estiment que le Canada en 1973-1974, après la première crise mondiale du pétrole, aurait dû faire absorber aux consommateurs canadiens, dans la mesure du possible, la hausse des cours mondiaux du pétrole. Le Conseil économique du Canada et une multinationale, Imperial Oil, se rejoignent pour déclarer que les prix intérieurs du pétrole et du gaz naturel doivent se rapprocher considérablement et sans tarder des cours mondiaux. La multinationale précise que les importations de pétrole sont subventionnées au taux de \$8 millions de dollars par jour⁴⁴. Le

43. C. A. HOOKER; R. MACDONALD; R. Van HULST; P. VICTOR, *Energy and the Quality of Life: Understanding Energy Policy*, op. cit.; L. M. THUR, *Politique de l'énergie et fédéralisme*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1981, et les prévisions de l'Office Nationale de l'Énergie (ONE) dans différentes études; Canada, E.M.R., *Mise à jour du Programme Énergétique National*, 1982.

44. Conseil économique du Canada, 17^{ème} exposé annuel, *Un climat d'incertitude*; M. JONES, « A Delicate Balance: Weighing the Evidence for a Fair Oil Price », Imperial Oil, *The Review*, no. 4, 1981, p. 12; B.L. SCARFE, « The Federal Budget and Energy Program, October 28th, 1980: A Review », 6(1) *Analyse des politiques*, 1, 1981; Antoine AYOUB, « L'autosuffisance et la politique des prix pétroliers au Canada », 6 *Analyse de politiques*, p. 655, 1980.

gouvernement canadien à cette époque a pris la position qu'il ne convenait pas de lier automatiquement les cours internes du pétrole aux cours mondiaux.

Précisons qu'avant 1973 les prix suivaient les prix mondiaux et ceux des États-Unis; jusqu'en 1979, ils étaient établis en fonction des cours de Chicago adoptés comme référence. Après la première crise, les États-Unis avaient également choisi de ne pas aligner immédiatement leurs prix aux cours mondiaux. Cependant fin 1981, le lien est rétabli. Au Canada, il faudra attendre plusieurs années avant de voir les cours internes se rapprocher des cours mondiaux en dépit des changements apportés sur ce plan au cours des deux premières années de la décennie quatre-vingt. Deux modes d'accélération des prix ont été fixés par le Programme énergétique national d'octobre 1980 d'une part, par l'accord quinquennal conclu le 1^{er} septembre 1981 entre l'État fédéral et l'Alberta, suivi d'accords similaires avec la Colombie Britannique et la Saskatchewan, d'autre part. Dans le PEN et le budget MacEachen d'octobre 1980, le prix du pétrole ne doit pas dépasser 85% du prix mondial; dans l'entente des gouvernements du Canada et de l'Alberta de septembre 1981 sur la fixation des prix et la taxation des ressources énergétiques le pétrole classique passe de \$21.25 au 1^{er} octobre 1981 à \$57.75 au 1^{er} juillet 1986, sous réserve que le prix ne dépasse pas 75% du prix international⁴⁵.

Le gouvernement libéral fédéral estime alors que la situation privilégiée du Canada en matière énergétique lui permet de prendre une position plus indépendante et de maintenir les prix à un niveau inférieur aux prix mondiaux si les conditions politiques, économiques et sociales nationales l'exigent. En octobre 1980, le gouvernement fédéral déclare:

On convient généralement dans le pays que les prix du pétrole doivent augmenter sensiblement. Il faut toutefois que leur hausse soit prévisible et reflète les réalités canadiennes. De plus, la politique des prix du pétrole doit traduire la force relative du Canada sur le plan énergétique en un avantage concurrentiel pour les industries canadiennes, sous la forme de prix inférieurs à ceux en vigueur dans les autres pays industrialisés⁴⁶.

Le gouvernement est soutenu dans cette opinion par la province consommatrice la plus industrialisée, et la plus peuplée, au Canada et, de ce fait, la grande consommatrice d'énergie, l'Ontario. Par contre les provinces productrices de pétrole, au premier chef l'Alberta, s'opposent à cette politique, suivant en cela les multinationales du pétrole. Elles préconisent un rattrapage des prix mondiaux plus rapide.

Les mesures fiscales constituent un ensemble complexe qui met en jeu les intérêts d'acteurs nationaux et étrangers. Lorsqu'il s'agit de déterminer le montant fiscal global et le partage des recettes tirées du secteur énergétique, des limites s'imposent à la marge de manoeuvre des trois acteurs principaux, les deux niveaux

45. Prix de l'essence par litre en cents canadiens: 39.3, Canada; 40.5, États-Unis; 81.9, Royaume-Uni; 83.7, France; 93.3, Italie; 74.5, Allemagne de l'Ouest (Publication du ministère des Approvisionnements et Services du Canada, 1982).

46. PEN, p. 29.

de gouvernement et le secteur privé, national, transnational et étranger, sans oublier le secteur parapublic dont l'importance croît d'année en année. De plus, les capacités fiscales diffèrent selon les provinces. Au cours des dernières années les recettes provinciales sur les ressources naturelles, pétrole notamment, ont augmenté considérablement, ce qui place l'Alberta au premier rang des bénéficiaires et lui a permis de constituer un Fonds spécial, le *Heritage Fund*, garantie pour l'avenir lorsque les sources d'énergie non renouvelable se seront tarées.

Enfin les deux niveaux de gouvernement utilisent des mesures d'encouragement fiscal. Il s'agit de stimulants à la prospection et à l'exploitation des hydrocarbures des régions pionnières ou terres (fédérales) du Canada, des sables bitumineux de l'Alberta, du pétrole lourd, de Saskatchewan par exemple; ou bien d'encouragements à la recherche et au développement, aux réinvestissements et à la conservation d'énergie. Au plan fédéral, ces stimulants se transforment à l'aube de la décennie quatre-vingt pour intégrer la dimension de « canadianisation de l'industrie » pétrolière et gazière et le gouvernement offre des subventions incitatives, principalement pour le développement des régions frontalières (arctique et « offshore »), avec des modalités jugées discriminatoires à l'égard des intérêts étrangers, tout d'abord par les multinationales et à partir de 1981 par le gouvernement américain et des membres influents du Congrès.

Prix et taxes sont les deux variables à étudier pour le partage des revenus entre les trois groupes principaux, les deux niveaux de gouvernement, le fédéral et les provinces productrices, et l'industrie du pétrole longtemps dominée par les intérêts américains. Avant le PEN d'octobre 1980, la répartition des revenus énergétiques accordait 10% au gouvernement fédéral et 45% respectivement aux provinces productrices et à l'industrie. Le PEN transforme ces pourcentages (24%, 43% et 33%) et augmente la part du fédéral. C'est le jeu du « who gets what »⁴⁷.

La question des exportations d'énergie essentiellement aux États-Unis se pose dans un contexte différent depuis la crise pétrolière de 1973-1974. Le gouvernement fédéral a réduit progressivement et selon les besoins nationaux, les exportations de pétrole aux États-Unis et les importations de pétrole étranger. Il ne supprime cependant pas complètement ces échanges internationaux et il cherche à assurer un certain équilibre entre les revenus tirés des exportations par les taxes et les dépenses imposées par les achats à l'étranger et la transformation du pétrole brut.

D'autres mesures ou décisions ont également un certain impact à la fois sur l'offre énergétique et sur l'activité économique du pays, comme l'extension du réseau de transport des hydrocarbures à travers le pays, en particulier pour mettre à la disposition des consommateurs de l'Est du Canada le pétrole et le gaz naturel de l'Ouest, ce qui s'inscrit dans l'objectif d'unification du pays. Quelques projets sont établis en collaboration active ou passive avec les États-Unis – certains auteurs parlent alors de dépendance à l'égard des intérêts américains – tels les deux projets de transport nord-sud des hydrocarbures des régions polaires, le projet Pilote de

47. R. SIMEON, « Natural Resources Revenues and Canadian Federalism: a Survey of the Issues », 7 *Analyse de politiques*, p. 182, 1980.

l'Arctique à l'Est, animé par Petro-Canada et associant d'autres sociétés canadiennes (Nova, Dome Petroleum, Melville Shipping, Panarctic Oils, Trans-Canada Pipelines Compagnie) et le projet de gazoduc de la route de l'Alaska à l'Ouest impliquant la collaboration étroite des États-Unis. Le projet pilote de l'Arctique, prioritaire pour Petro-Canada, serait opérationnel en 1986; il a pour objectif de produire et liquéfier 6.4 millions de m³ par jour de gaz naturel extrait au Nord de l'Île Melville, transporté par gazoduc au Sud, transformé en liquide, puis transporté par méthanier à un terminal au Québec ou en Nouvelle-Écosse et distribué au pays et à l'étranger (États-Unis et Europe). Le projet de l'autoroute de l'Alaska a fait l'objet d'accords avec les États-Unis, en 1977 et 1978, et de mesures législatives canadiennes. Il requiert l'accord du Congrès et un financement privé; le gaz naturel alimenterait principalement les états américains⁴⁸. Ces projets conduisent à de longues négociations avec les parties intéressées, gouvernements, autochtones, groupes de pression. Ils constituent un stimulant pour la recherche et le développement de nouvelles technologies⁴⁹.

La participation du gouvernement, directe ou indirecte, par le truchement de Sociétés d'État, permet la mise sur pied de projets collectifs associant le secteur public et le secteur privé dans l'exploration des régions pionnières (arctique et offshore) où les dépenses et également le risque sont généralement très élevés, et, demain surtout, dans le développement d'énergies synthétiques. Encore faut-il que le secteur privé suive, ce qui ne fut pas toujours le cas en 1981-1982 pour deux raisons majeures, la récession économique mondiale et les réactions négatives au PEN d'octobre 1980.

La décennie soixante-dix voit donc une transformation progressive de la politique canadienne, dans la foulée des changements économiques mondiaux. Quelques points chauds et des divergences de position séparent le Canada des États-Unis⁵⁰. Au Canada des individus, des groupes de pression et même des membres du gouvernement se prononcent en faveur de changements⁵¹. La politique énergétique du Canada n'est qu'un des aspects d'une politique économique que l'on veut authentiquement canadienne et en un sens « décolonisée », c'est-à-dire libérée de la

48. Voir Accord canado-américain sur les principes applicables à un pipeline pour le transport du gaz naturel du Nord 20.09.1977 et Loi sur le Pipeline du Nord, S.C. 1978, c. 20.

49. Conseil des Sciences du Canada, rapport no. 23, *Les options énergétiques du Canada*, 1975; Rapport no. 27, *Le Canada, société de conservation*. Les aléas des ressources et la nécessité de technologies inédites, 1977; *Les voies de l'autosuffisance énergétique*, 1979.

50. Réactions canadiennes à la surtaxe à l'importation de 1971; ou plus tard, réactions américaines aux quotas et taxes à l'exportation, aux décisions de FIRA, etc.; éveil du nationalisme économique canadien dans le contexte de recherche d'une identité nationale.

51. Voir *supra*; parmi les individus, Walter Gordon, R.J.H. Harrison, Mel Hurtig, Douglas Johnston, R.St.J. MacDonald, Ian McDougall, John McDougall, B.F. Willson; les groupes, le comité pour un Canada indépendant, le parti politique fédéral NPD; des membres du gouvernement fédéral (Herb Gray, par exemple); cf. Mel HURTIG, *op. cit.*; B. F. WILSON, *op. cit.*; Conseil des sciences du Canada, 23^{ème} rapport, *Les options énergétiques du Canada*, 1975.

dépendance à l'égard des États-Unis⁵². Le double objectif « étatisme » et « canadiation » de l'industrie du pétrole placé en exergue du Programme Énergétique National (PEN) d'octobre 1980 est posé et Petro-Canada, à la fois fenêtre ouverte sur l'industrie et instrument du gouvernement, s'inscrit dans cette dynamique du pouvoir.

III – LES OBJECTIFS GOUVERNEMENTAUX

Les objectifs du gouvernement fédéral se dégagent des déclarations gouvernementales, des interviews et des livres blancs, c'est-à-dire des prises de position de l'appareil politico-bureaucratique : c'est le visible. Ils se dessinent aussi à la lumière des entretiens et des déclarations des milieux extérieurs : c'est la perception de l'environnement canadien et étranger, les acteurs publics et privés qui dans une certaine mesure influencent les objectifs déclarés et réels. Nous sommes dans l'arène « executive-bureaucratic », dans celle où s'articule le rôle de l'État dans la vie socio-économique des groupes et des individus⁵³. Ce rôle, depuis la création de la fédération, a été crucial pour cimenter l'unité d'un pays peu peuplé aux dimensions d'un continent. C'est pourquoi à l'origine les gouvernements de différents courants idéologiques et politiques – libéraux, conservateurs, néo-démocrates – se sont servi de ce levier dans le domaine des transports et de l'énergie, aux deux niveaux, fédéral et provincial. Comme le souligne H. Hardin, « Our 'public enterprise culture' is a key dimension of our national character, a source of unity and innovation and a symbol of Canadian creativity »⁵⁴.

Il convient donc de reprendre et résumer les grands axes de la position des trois partis politiques fédéraux à cet égard à la fin des années soixante-dix, conservateurs qui détiennent brièvement le pouvoir en 1979, libéraux qui forment le cabinet pendant l'essentiel de la période couverte par ce travail et néo-démocrates dans l'opposition ou brièvement alliés stratégiquement aux libéraux formant alors un gouvernement minoritaire. Pour les progressistes conservateurs (P.C.) dirigés par l'albertain Joe Clark,

It is vitally important to the future vitality of the Canadian economy and to the vitality of the Canadian society that we never accept state ownership as a reasonable alternative to Canadian citizenship ownership⁵⁵.

52. Noter l'influence du rapport Gray ; la création de FIRA, l'agence de tamisage des investissements étrangers, et de Sociétés de la Couronne du type Corporation de développement du Canada, ou plus récemment la Société de holding Corporation d'investissement au développement du Canada (CIDC), qui selon le vérificateur général du Canada, en décembre 1982, constituent un gouvernement parallèle.

53. « The Sphere of Interaction Between the Bureaucratic Mandarins, the Members of the Cabinet and the Powerful Interests Groups... », Seymour WILSON, *Canadian Public Policy and Administration, Theory and Environment*, 1981, p. 214, se référant à Doern et Aucoin.

54. *A Nation Unaware*, 1974.

55. Memorandum de Harvie André aux parlementaires P.C. sur Petro-Canada, du 1^{er} novembre 1979.

Nous retrouvons cette affirmation dans le programme officiel du parti progressiste conservateur au printemps 1979 lors des élections fédérales et dans les premières déclarations officielles du gouvernement conservateur qui dirige le pays pendant quelques mois seulement cette année-là. La position conservatrice traditionnelle en faveur de l'économie libérale fondée sur le libre jeu des règles du marché sous-tend les prévisions. Elle se rapproche de celle du président Reagan des États-Unis à l'aube des années quatre-vingt. Le Premier ministre canadien rappelle son intention de « rendre » au secteur privé un certain nombre de sociétés d'État. En décembre 1979, le mois où le gouvernement conservateur est renversé par un vote de défiance sur sa politique budgétaire, des sociétés d'État sont « mises en vente ». Cependant d'autres mesures préconisées par le gouvernement Clark – et par des gouvernements conservateurs provinciaux – constituent une limitation au libre jeu des règles du marché. En témoignent les projets Clark de réglementation tendant à assurer un certain degré de contrôle de l'industrie pétrolière. Le gouvernement conservateur, placé cette année-là sous le signe de l'ambiguïté, se déclare à l'écoute des revendications – ou simplement des positions – du secteur privé. Il parle de flexibilité, de complémentarité, le secteur public ne devant pas nuire à l'industrie privée.

Plus nette est la position des néo-démocrates telle qu'exprimée à la Chambre des Communes du Canada ou par les gouvernements provinciaux formés par ce parti au cours des ans, en Saskatchewan, Colombie-Britannique ou Manitoba par exemple⁵⁶. Globalement, ce parti politique se prononce en faveur du contrôle de l'économie par l'État, en particulier dans le domaine des ressources naturelles, en vue de l'établissement d'un ordre socio-économique fondé sur la notion de justice sociale, justice distributive à vocation égalitaire. L'idéologie sous-jacente « de gauche » ou radicale, notamment pour la fraction Waffle des années antérieures, conduit dans le domaine qui nous intéresse à la création de sociétés d'État, à la nationalisation des secteurs économiques considérés essentiels pour l'ensemble du pays. Dans cette perspective, la politique énergétique doit être nationale et non continentale. Les néo-démocrates s'opposent ainsi non seulement aux multinationales du pétrole mais aussi aux projets du gouvernement américain, qu'il soit démocrate ou républicain, d'établissement d'une politique énergétique continentale. Le nationalisme canadien a souvent une dimension « anti-américaine »⁵⁷.

Les libéraux dirigés par Pierre Elliott Trudeau ont choisi une solution-charnière, moyenne entre les deux positions que nous venons d'esquisser. Ils sont ouverts à une transformation graduelle de la société par l'intervention de l'État tout comme les néo-démocrates. Cependant cette intervention est partielle, sectorielle en fonction des priorités socio-économiques et politiques de l'heure. L'attitude est donc

56. Cf. *Débats*, Chambre des Communes, pour la période considérée, par exemple T.C. DOUGLAS, 25.10.1973, 13.3.75; Ed. BROADBENT, 8.1.80; cf. pour la position de la partie la plus radicale du parti, les WAFFLE, James LAXER, *The Energy Poker Game, The Politics of the Continental Resources Deals*, op. cit.

57. Cf. P. SYKES, *Sell Out, The Giveaway of Canada's Energy Resources*, Edmonton, Hurtig Publishers 1973; C. SYMES, « The Role of Petro-Canada », dans *The Big Tough Expensive Job*, op. cit., p. 101.

pragmatique. Sous cette gouverne politique les relations économiques avec les États-Unis deviennent conflictuelles sous maints aspects. L'État ne cherche pas à éliminer le secteur privé mais plutôt à le contrôler, le diriger et, dans cette voie, il se heurte aux intérêts américains privés et publics.

Les objectifs du gouvernement fédéral se précisent entre l'automne 1973 et l'année 1983, si des incidents de parcours, conjoncturels, font parfois déplacer l'accent sur un des aspects. Au début de la décennie quatre-vingt, les objectifs et les grands axes de la politique énergétique canadienne sont plutôt la convergence de deux lignes de force, une progression dynamique vers « l'étatisme » et le nationalisme économique, et des réponses partielles à des situations d'urgence ou de crises nationales ou internationales. Le structurel et le conjoncturel sont liés sous le régime libéral de Pierre Trudeau et même en un sens pendant le bref entracte du gouvernement conservateur de Joe Clark en 1979⁵⁸. Le discours rationnel mais conflictuel, en particulier celui des bureaucrates (*Executive Federalism*)⁵⁹, et le pragmatisme des politiciens s'opposent et dans un dépassement s'appuient, comme en témoigne la création de la Société d'État fédérale, Petro-Canada.

Dans un discours prononcé à Vancouver en février 1981, Pierre Trudeau met l'accent sur deux objectifs principaux qui semblent l'emporter sur l'objectif 'sécurité des approvisionnements', le *partage* équitable des ressources énergétiques et des revenus entre régions et entre citoyens canadiens (ce qui correspond à la vision du Premier ministre d'un fédéralisme égalitaire au double plan de chaque individu et de chaque région), d'autre part, le *contrôle* canadien des ressources et de la politique énergétique⁶⁰. Or les deux objectifs impliquent centralisation des pouvoirs décisionnels entre les mains du gouvernement central et intervention de l'État central (c'est le *statism*⁶¹). L'État central est le seul qui peut parler et agir, à la limite unilatéralement, au nom de toutes les régions et de tous les citoyens, lorsque les enjeux sont d'importance nationale, que ce soit dans le cadre des relations fédérales provinciales ou internationales⁶². L'État central seul peut faire passer sa vision d'une société juste, équitable alors que chaque province n'a qu'une vision fragmentée, morcelée de l'intérêt commun. C'est l'argument dominant pour achever l'unité du pays à l'intérieur et dans sa projection à l'étranger et tenter de définir l'identité nationale que ne peut être qu'unité dans la diversité dans ce pays à l'échelle d'un continent.

58. Voir les dossiers de la recherche du parti conservateur dans les bureaux du chef de l'opposition (1981), les débats à la Chambre des Communes.

59. Donald SMILEY, dans *Confrontation and Collaboration – Intergovernmental Relations in Canada Today*, R. Simeon, ed., Toronto 1979.

60. Au déjeuner de la B.C. Central Credit Union, 19.2.1981.

61. Cf. la définition de *Statism* de Jeanne KIRK LAUX: The substitution of the state for private sector actors in order to fulfil economic functions, dans « Global Interdependence and State Intervention », in B.W. Tomlin, ed., *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*, Toronto 1978; aussi TREBILCOCK « Public Enterprise », dans Prichard, ed., *Crown Corporations, The Calculus of Instrument Choice*, Prichard ed. 1981.

62. Si juridiquement un consensus comprenant un nombre suffisant de provinces est nécessaire pour la modification de la constitution, ce consensus s'impose au plan pratique (voir l'avis de la Cour Suprême du Canada du 18 septembre 1981 sur le rapatriement de la constitution, 1982, 39 N.R.p.1).

Le mouvement de pendule vers la centralisation économique et la canadianisation de l'industrie du pétrole atteint son apogée en octobre 1980. Contraintes et obstacles obligent le gouvernement fédéral à assouplir sa position depuis lors.

IV – EN GUISE DE CONCLUSION: LES RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES ET LES CONTRAINTES ET OBSTACLES

L'objectif de canadianisation de l'industrie du pétrole va à l'encontre des intérêts et investissements américains. Le dirigisme économique dans le secteur énergétique rencontre une opposition à la fois au pays et aux États-Unis. Au Canada la principale dyade conflictuelle est constituée par Ottawa et Edmonton, ou plus largement le cabinet fédéral et les exécutifs des provinces productrices d'énergie de l'Ouest. Une partie de la doctrine et certains groupes ont taxé, au début de la décennie 70, le gouvernement fédéral de manque de leadership et d'allié inconditionnel ou résigné des intérêts américains en matière énergétique. Au début de la décennie quatre-vingt, les critiques les plus virulents, en particulier les groupes de pression du secteur privé accusent le gouvernement de dirigisme économique qui nuit à la fois au pays et aux milieux d'affaires en entravant le développement des ressources énergétiques. L'opposition s'adresse essentiellement à l'orientation « centralisatrice » (c'est-à-dire anti-province), « nationale » (c'est-à-dire anti-pays et autres entités étrangères) et « interventionniste » des autorités fédérales. L'envahissement sélectif par l'État de la sphère d'activités traditionnellement réservée à l'entreprise privée en Amérique du Nord d'origine britannique, États-Unis et Canada, bouscule les règles du jeu et l'équilibre antérieur des pouvoirs et des alliances économiques et politiques⁶⁴. C'est pourquoi l'industrie du pétrole au Canada est partagée. Les sociétés indépendantes de nationalité canadienne sont favorables aux nouvelles orientations qui les favorisent. Les sociétés contrôlées par l'étranger s'y opposent⁶⁵.

Les réactions des États-Unis à l'aube des années quatre-vingt se situent sur deux plans, le milieu des affaires et les institutions gouvernementales fédérales. À l'origine c'est le premier groupe qui suit attentivement l'évolution des politiques canadiennes dans ce domaine et fait connaître son (ou ses) points de vue. Au Canada les filiales des multinationales du pétrole, Imperial Oil, Gulf, Texaco, Shell, Amoco, Mobil, interviennent, notamment à partir de l'automne 80. Elles s'adaptent cependant progressivement ou bien en s'associant à des compagnies canadiennes pour l'exploration des régions frontalières ou grâce au jeu de leurs liens transnationaux. D'autres acteurs interviennent dans le débat, banques, associations professionnelles, média d'information. Dans l'ensemble les milieux d'affaires amé-

64. E.P. MENDÈS, « The Canadian Energy Program: An Example of Assertion of Economic Sovereignty or Creeping Expropriation in International Law », 14 *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, pp. 475-507 (1981); G.C. WATKINS and M.A. WALKER, *Reaction, the National Energy Program*, Vancouver, The Fraser Institute, 1981.

65. Voir les commentaires dans *Oil and Gas Journal*, *Oil Week*, *Financial Post*, par ex., depuis l'automne 1980.

ricains expriment leur surprise, voire leur méfiance devant cette nouvelle orientation et exercent des pressions sur leurs dirigeants politiques.

Les réactions officielles américaines évoluent. Il est une gradation qui tient compte du lobbying mais aussi des changements dans la présidence des États-Unis et, de ce fait, dans l'administration américaine au sens large du terme. Dès 1975, une certaine méfiance apparaît qui reflète les réactions des multinationales américaines du pétrole installées au Canada. Les groupes de pression seront écoutés avec plus d'attention lorsque le républicain conservateur Ronald Reagan succède au président Carter⁶⁶. Parmi les critiques, on relève l'idée que le Canada n'est plus une source fiable d'approvisionnement en matières premières. Quelques groupes d'intérêts taxent même le gouvernement canadien de « socialisant » et « hostile » à l'égard des États-Unis⁶⁷.

L'administration américaine, le président et le Congrès, précisent que les États-Unis ne portent pas de jugement sur le choix des politiques, qui est un problème interne mais sur les moyens et méthodes utilisés: « We do not challenge the Canadianization goals of... Canada's energy and investment policies. Our concerns about these programs relate to the means proposed to achieve the objectives »⁶⁸. En effet, les réactions américaines, qu'elles émanent du secteur privé ou des institutions gouvernementales, critiquent à la fois les politiques énergétiques canadiennes et les activités de l'Agence de surveillance des investissements étrangers (FIRA)⁶⁹. Les deux questions sont étroitement liées dans ce contexte de canadianisation, c'est-à-dire de nationalisme économique. Au cours de l'hiver 1981-1982 les États-Unis accusent le Canada d'exercer une discrimination à l'encontre des compagnies américaines, contraire aux engagements internationaux de ce pays. Ils présentent même une plainte devant les instances appropriées du GATT au sujet des décisions de FIRA. Par ailleurs le Congrès américain étudie des projets de représailles contre le Canada. Comme le souligne l'Ambassadeur du Canada à Washington, « La réces-

66. S. CLARKSON, *Canada and the Reagan Challenge*, Toronto, J. Lorimer and Co., Publishers, 1982.

67. Ronald ANDERSON, *Globe and Mail*, 15.10.81; Voir aussi Michel VASTEL, *Le Devoir*, 18.09.81, « Exxon, Reagan et le Congrès: La politique énergétique attaquée de toutes parts », 25.09.81; « La canadianisation du secteur énergétique, le conflit entre le Canada et les USA s'envenime »; 18.03.82, « Reagan la solution ou le problème? Les États-Unis espèrent que le programme énergétique sera amendé en septembre »; 1.11.82, Allan Gotlieb rencontre *Le Devoir*. Le nouveau Congrès sera protectionniste; *Globe and Mail*, 15.08.81, Protectionist Policies Fuel U.S. Resentment; 24.03.82, « U.S. Sets New Fight on Energy »; S. CLARKSON, *Canada and the Reagan Challenge*, *op. cit.*

68. Allocution de Lawrence S. Eagleburger, 1.10.81, *op. cit.*

69. « Aujourd'hui les compagnies étrangères contrôlent la presque totalité de l'industrie canadienne du pétrole et du gaz », E.M.R. Canada, PEN, octobre 1980. À la fin de 1979, les non-résidents possédaient 72% de l'industrie pétrolière canadienne et en contrôlaient 82% des revenus, chiffres à rapprocher de 80 et 94 pour 1971; Larry Pratt note qu'en 1973 plus de 91% des actifs dans les industries du pétrole et du gaz naturel étaient sous contrôle étranger, dans *Public Corporation and Public Policy in Canada*, *op. cit.*, dans chapitre sur Petro-Canada; cf. aussi W.C. KOEHLER Jr, « Foreign Ownership Policies in Canada: From Colony to Nation Again », 9(1) *The American Review of Canadian Studies*, 77 (1981); S. GLOBERMAN, *U.S. Ownership of Firms in Canada: Issues and Policy Approaches*, Montréal, C.D. Howe Research Institute, 1979.

sion économique donne aux Américains l'impression d'être traités injustement par leurs partenaires commerciaux »⁷⁰.

En tenant compte des critiques du puissant voisin, le gouvernement canadien est obligé d'infléchir sa position, non pas au plan des objectifs à long terme mais à celui des moyens utilisés à court et moyen termes, comme en témoignent les changements de portefeuilles au sein du cabinet fédéral, en 1982, les déclarations ministérielles au plus haut niveau, et les entretiens canado-américains privés et officiels. La rencontre entre le premier ministre Trudeau et des industriels américains organisée par l'ancien ministre Donald Macdonald à l'automne 1982 en constitue une illustration. C'est bien souligner le fait que si les objectifs canadiens ne s'alignent pas automatiquement sur ceux du puissant voisin, dans le domaine énergétique, leur mise en oeuvre ne peut être réalisée en vase clos et doit tenir compte des réalités Nord-Sud, c'est-à-dire du continent nord américain et du poids de Goliath dans le choix des politiques économiques de David.

70. *Le Devoir*, 1.11.82.